

POLITICAS COMPARADAS de EDUCACION SUPERIOR en AMERICA LATINA



Jorge Balán
José Joaquín Brunner
Cristián Cox
Rollin Kent
Lucia Klein
Ricardo Lucio
Simón Schwartzman
Mariana Serrano

Hernán Courard, editor.

FLACSO

Políticas de Educación Superior en América Latina: el contexto *

Simon Schwartzman

La educación superior en América Latina ha sido tema de investigación desde hace ya algún tiempo, y sabemos una cantidad importante de cosas acerca de ella¹. Hemos tenido, sin embargo, menos éxito en proponer políticas para su mejoramiento y cambio, y menos éxito aún en la implementación de estas políticas. Este artículo ofrecerá algunas reflexiones respecto del contexto más amplio en que estas propuestas se han desarrollado.

* Agradezco a María Helena Magalhaes por sus comentarios y crítica.
Traducción del inglés: Hernán Courard.

1. Una lista de referencias muy incompleta incluye, en orden alfabético, José Joaquín Brunner, *Educación superior en América Latina: Cambios y desafíos*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1990; R. Drysdale, *Higher Education in Latin America: Problems, Policies and Institutional Change*, Washington, The World Bank, March, 1987; Daniel C. Levy, *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*, Chicago University Press, 1986; Juan Carlos Portantiero, *Estudiantes y política en América Latina: 1918-1938*, "El proceso de la reforma universitaria", Colombia, Siglo Veintiuno, 1978; S. Schwartzman, *The Quest for University Research: Policies and Research Organization in Latin America*, in B. Wittrock and E. Elzinga, *The University Research System*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm, Sweden, 1985; S. Schwartzman, *Latin America: Higher education*

1. Historia

Se dice que las universidades latinoamericanas² son "napoleónicas", lo que quiere decir que están controladas y estrictamente supervisadas por el gobierno central de acuerdo a estándares uniformes, válidos para toda la nación. Existe también un claro predominio de las universidades públicas, no-confesionales, a pesar de la fuerte presencia de la Iglesia Católica, y del hecho de que las primeras universidades fueron establecidas por la corona española bajo el control y supervisión de la Iglesia. Las instituciones actuales, la mayoría creadas, o de lo contrario, profundamente transformadas después de la independencia, al comienzo del siglo diecinueve, surgieron como una reacción contra la herencia colonial, incluyendo la Iglesia y sus universidades. Las nuevas instituciones estaban concebidas como parte del esfuerzo destinado a transformar las viejas colonias en estados nacionales modernos, con élites profesionales entrenadas conforme al mejor conocimiento técnico y legal disponible en esos momentos, educadas en instituciones controladas por el Estado, y libres del pensamiento religioso tradicional.

in a *Last Decade*", Prospects, 1992 (forthcoming), Juan Carlos Tedesco, "La juventud universitaria en América Latina", Caracas, CRESALC, 1986; Juan Carlos Tedesco, "Tendencias y perspectivas en el desarrollo de la educación superior en América Latina y el Caribe", Paris, Unesco, 1983; Hebe M. C. Vessuri, "The Universities, Scientific Research and the National Interest in Latin America", *Minerva* 24, 1, 1966, 1-38; Donald R. Winkler, "Higher Education in Latin America: Issues of Efficiency and Equity", Washington, The World Bank Discussion Paper 1177, 1990.

2. La palabra "universidad" será utilizada en este texto como sinónimo de "educación superior", en toda su variedad académica e institucional. De hecho, la mayoría de los países distingue entre universidades y otras instituciones de educación superior, pero los límites tienden a ser más bien formales y a variar de un país a otro, así como entre un período y otro.

Las intenciones no siempre dan los resultados esperados. En contraste con lo ocurrido en Alemania, por ejemplo, las universidades latinoamericanas fueron extremadamente lentas en abrir un espacio a la investigación empírica, que pudiera apoyar la educación técnica en las escuelas profesionales; en contraste con Gran Bretaña, no había espacio para la educación general, en la tradición de las artes liberales, la que se redujo a las escuelas secundarias, último bastión de la educación católica tradicional; y, en contraste con Francia, hubo pocos desarrollos que puedan compararse con instituciones de élite, donde la educación profesional de alto nivel puede ser protegida de los cambios e incertidumbres que provienen del conjunto del sistema de educación superior.

Una característica dominante ha sido el peso de las escuelas profesionales en leyes, medicina, ingeniería, odontología y unas pocas otras. En otras sociedades, estas unidades han sido frecuentemente ubicadas fuera de las principales universidades, o al menos organizadas independientemente de las instituciones académicas y el núcleo administrativo, generalmente más preocupado con la educación general, las humanidades y las ciencias. La educación superior latinoamericana, desde sus comienzos, fue definida casi como sinónimo de educación para las profesiones. La centralidad de estas unidades, ha llevado tanto a la preservación de cierta calidad (puesto que algunas de ellas tienen buenas tradiciones de trabajo competente) pero también han contribuido a la resistencia a las innovaciones impulsadas por los nuevos grupos que comienzan a incorporarse a las universidades, así como de los gobiernos y administraciones que tratan de promover el cambio.

Una diferencia importante entre los países es la presencia de vínculos europeos y, sobre todo, de inmigrantes europeos en la historia de sus universidades. Los vínculos europeos se estable-

cieron tanto por medio de los estudiantes latinoamericanos que iban a Europa, como a través de la importación de profesores e investigadores europeos que eran contratados con el objeto de enseñar o dirigir las instituciones locales y los centros de investigación, todo ello con resultados presumiblemente muy diferentes entre los países. Lugares con una presencia fuerte de vínculos e inmigrantes europeos como Buenos Aires y Sao Paulo se desarrollaron de una manera muy distinta, construyendo generalmente mejores instituciones, que aquellos que permanecieron aislados, como el caso de México o Rio de Janeiro.

Otra diferencia importante se refiere al resultado del conflicto entre el Estado y la Iglesia con relación a temas educacionales, el que tuvo lugar en prácticamente todas partes. México y Argentina, con sus grandes universidades laicas, deben ser vistas en contraste con Chile o Colombia, donde las instituciones católicas y laicas sobrevivieron una al lado de la otra. México y Argentina también tipifican el patrón de sistemas universitarios dominado por una universidad central y nacional, en contraste con los sistemas descentralizados de Brasil, Colombia, e incluso Chile. Estas diferencias históricas pueden ayudar a entender los diferentes caminos tomados por cada país cuando tuvieron que enfrentarse a las presiones generadas por la expansión en la segunda mitad de este siglo. México y Argentina respondieron abriendo las puertas de sus universidades nacionales, mientras Brasil y Colombia, y más recientemente Chile, respondieron abriendo espacio a la creación de una gran cantidad de instituciones privadas, católicas o no.

2. Expansión y cambio

En todos los países de América Latina, la educación superior cambió muy poco, si es que algo, hasta los sesenta y los setenta, momento en que se enfrentaron a presiones irresistibles, que venían tanto de fuentes externas como internas, en un contexto de severa inestabilidad política y autoritarismo.

La más visible, y al mismo tiempo probablemente menos comprendida entre estas presiones, provino del movimiento estudiantil. El activismo político entre los estudiantes latinoamericanos es una tradición enraizada, que se remonta al menos a las escuelas de derecho del siglo diecinueve, y que alcanzaron una primera culminación con el Movimiento de Reforma de Córdoba de 1918, el que inauguró la tradición de autonomía y de gobierno universitario, generado por medio de la creación de cuerpos colectivos de profesores, estudiantes y alumnos. Los movimientos estudiantiles de los cincuenta y los sesenta esperaban cambiar no sólo las universidades, sino la sociedad entera, y evolucionaron hacia un patrón de confrontación entre los estudiantes y los gobiernos, lo que a menudo degeneró en terrorismo, guerrilla y represión violenta de parte de gobiernos militares. Para las universidades estos movimientos tuvieron el significado de poner en cuestión la legitimidad que pudieron haber tenido las tradiciones académicas en el pasado, e hicieron muy difícil que los gobiernos intentaran políticas que no fueran las de represión y confrontación.

Otra fuente de presión vino de una generación joven de académicos, muchos de ellos entrenados afuera, que presionaban por la existencia de institutos de investigación, departamentos, financiamiento para investigar, y trabajo de tiempo completo en las universidades tradicionales. Sus críticas hacia los viejos mo-

delos e instituciones tradicionales coincidieron con la de los estudiantes, lo que llevó a muchos de ellos a desarrollar patrones también semejantes de confrontación política, represión y exilio. En algunos países, aquellos que permanecieron, fueron parcialmente absorbidos por las escuelas profesionales, o por institutos y centros de investigación creados ad hoc; en otros, crearon sus propias organizaciones, con dineros locales o internacionales.

Menos conspicuo, pero probablemente más fundamental en sus consecuencias, fue el gran número de mujeres, personas mayores, y pobres, que comenzaron a inundar las universidades, hasta entonces instituciones principalmente de hombres y de élite para jóvenes privilegiados. Estos nuevos grupos fueron ya sea absorbidos por las universidades tradicionales o incorporados en instituciones privadas nuevas, o en una combinación de ambas; en cualquiera de los casos, la matrícula creció a tasas extremadamente altas.

En seguida, se creó un nuevo grupo profesional que apenas existía veinte años antes: el profesor universitario de jornada completa. En la mayoría de los países, la expansión de la educación superior llevó a la contratación de muchos docentes, que eran diferentes tanto del profesor tradicional (que se ganaba la vida por medio de la práctica privada) y del investigador (que podía obtener financiamiento de parte de las agencias). Los profesores de jornada completa en las universidades latinoamericanas se organizaron rápidamente en fuertes sindicatos profesionales, tomaron la antorcha de la militancia política que habían dejado los estudiantes diez años antes (si es que no eran las mismas personas!) y plantearon una agenda de protección de sus empleos, trato igualitario y financiamiento público, que bloqueó la mayoría de los intentos de evaluación, diferenciación y racionalización administrativa que emergían de tiempo en tiempo. Un desarrollo

paralelo consistió en la creación de grandes burocracias administrativas en las universidades, con sus propios sindicatos y agendas políticas.

Por último, pero no menos importante, fueron las actitudes anti intelectuales y anti académicas de muchos gobiernos latinoamericanos, militares o no. Para ellos, las universidades eran ya sea irrelevantes o una fuente de molestia y problemas políticos. La combinación de anti intelectualismo y autoritarismo por parte de los gobiernos, y la movilización política y el incremento de los costos en las universidades, condujeron al período más sombrío en la vida de las universidades latinoamericanas, del cual están tratando ahora de recobrarse.

El proceso de expansión fue extremadamente rápido, y se llevó a cabo en unos pocos años ante la incorporación masiva de las mujeres, así como de estudiantes que trabajan, generando un conjunto de situaciones y problemas nuevos. La consecuencia más inmediata fue que la educación superior se hizo muy cara de mantener, no sólo por el incremento en el número de alumnos, sino sobre todo por el crecimiento de la planta académica y administrativa, y su habilidad para organizarse y presionar por demandas. En la mayoría de los países, se establecieron políticas uniformes de salarios para todo el sector público, negociadas directamente entre los gobiernos y los sindicatos de profesores, pasando por encima de las autoridades internas de las universidades e incluso de los ministerios de educación. Los gobiernos dieron más de lo que podían afrontar, dejando a la inflación la tarea de reducir los niveles de pago hasta la próxima ronda de negociaciones. Otros países dejaron que los salarios se deterioraran en las instituciones públicas, o nunca implementaron políticas de empleo de tiempo completo para la planta académica. Otra política consistió en restringir la expansión del sistema público como un todo, con

algunos intentos de compensar a través de la creación de unas pocas instituciones de alta calidad bien protegidas, o por medio del estímulo al desarrollo del sector privado.

3. Ethos

Una consecuencia importante de estas transformaciones fue la disolución del ethos académico que existía de alguna manera en algunas pocas instituciones líderes en la mayoría de los países. La fragilidad del ethos académico no se menciona a menudo como un problema importante de la educación superior, probablemente debido a la dificultad de tratar un elemento cultural tan difuso. Los países que tienen hoy instituciones de educación superior bien establecidas contaron en el pasado con grupos sociales que tenían un fuerte compromiso e interés en las actividades culturales y educacionales, y que proveyeron a sus instituciones académicas con contenidos culturales y normativos que explican en gran medida su vigor. En América Latina, como en otras regiones en que los gobiernos importaron sus instituciones educacionales desde fuera, a veces estos contenidos apenas existían, a pesar del gran número de leyes, normas y regulaciones establecidas por las autoridades educacionales en las instituciones de enseñanza. El estudio de la historia de los movimientos sociales y culturales asociados con las instituciones educacionales es la única manera de constatar la presencia de estos contenidos, que no se revelaban a sí mismos en la legislación, en los programas de cursos, o en las credenciales académicas de los profesores. Cuando los contenidos son débiles, las rutinas vacías y los juegos de poder asumen la prioridad (títulos formales, escalas de pago, poder institucional), la substancia del trabajo educacional se ve amenazada.

En el pasado, las universidades eran lugares privilegiados para los hijos de las élites, y el profesor universitario, aún sin ser un académico, era generalmente un miembro prestigioso de alguna profesión liberal, y transmitía a sus alumnos no sólo el conocimiento, sino también las actitudes y valores típicas de su posición social. Ahora, las universidades se inundaron de estudiantes de clase media baja en busca de credenciales académicas en campos profesionales mal definidos, de mujeres que buscan ampliar su educación, pero sin claros compromisos profesionales, de profesores que no se hallan anclados en las profesiones liberales o en comunidades científicas, de burocracias administrativas generalmente grandes e inefectivas y, en el sector privado, de empresarios educacionales que provenían de lugares desconocidos y que vendían productos poco definidos a un inexperto mercado de compradores educacionales. El efecto de conjunto de estas transformaciones es muy difícil de evaluar. En términos muy generales, mucha más gente tiene hoy acceso a la educación, el curriculum tradicional se abrió a nuevas alternativas, y en algunos lugares y países la enseñanza y la investigación de tiempo completo se introdujeron por primera vez en la educación superior. El sentimiento general, sin embargo, es de deterioro y falta de calidad, y de una idealización del pasado.

Una perspectiva fresca en el estudio de los problemas del ethos académico se puede obtener a través de la tipología del "sesgo cultural" propuesta por Mary Douglas y desarrollada por Aron Wildasky y asociados³. La idea es mirar a la cultura como

3. Michael Thompson, Richard Ellis and Aaron Wildasky, *Cultural Theory*, Boulder, Westview Press, 1990. Siguiendo a la antropóloga Mary Douglas, M. Thompson, R. Ellis y A. Wildasky plantean que las variaciones en la participación social de un individuo pueden ser adecuadamente captadas por intermedio de dos dimensiones de la vida social, que llaman grupo (group), y reglas (grid). El grupo se

funcionalmente relacionada a dos dimensiones principales de la estructura social: la jerarquía y la cohesión del grupo, o solidaridad. Aplicando esto a la variedad de las experiencias académicas occidentales, obtenemos el siguiente cuadro:

Sesgo cultural de los sistemas universitarios	Grupo (bajo)	Grupo (alto)
Reglas (alto)	<i>fatalismo</i> - universidades profesionales	<i>jerarquía</i> - univ. napoleónica y alemana
Reglas (bajo)	<i>individualismo</i> - tradiciones inglesa y americana	<i>igualitarismo</i> - universidades corporatistas

La principal noción que debemos mantener en mente no es sólo que estos tipos no son nunca puros, sino que son precisamente las tensiones entre ellos las que proveen a las universidades con su dinamismo. Desde sus orígenes, las universidades europeas combinaron elementos de fuerte individualismo, organización corporativa⁴ y fuertes vínculos con la jerarquía de la Iglesia. Las viejas

refiere a la medida en que un individuo se incorpora al interior de unidades delimitadas. Reglas se refiere al grado en que la vida de un individuo se halla circunscrita por prescripciones impuestas externamente. Combinando estas dos dimensiones, se derivan cinco modos posibles de vida: el fatalista, el igualitario, el individualista, el jerárquico, y el autónomo. (Nota del Ed.).

4. El término "corporatismo" ha sido usado en ciencia política para describir el patrón de organización social y político derivado de los gremios medievales, de acuerdo a las cuales la sociedad se divide en distintas corporaciones definidas en

universidades, sin embargo, eran algo más que canales para la transmisión de las enseñanzas de la Iglesia. Eran también responsables de la creación de un espacio abierto para el desarrollo del pensamiento racional, a través del redescubrimiento de la tradición clásica. En el Renacimiento las universidades desarrollaron una comunidad internacional, (vinculada a individuos que se desplazaban entre las principales ciudades, hablaban un lenguaje común, el Latin, y luchaban con determinación por sus ideas) y construyeron su autonomía respecto de las comunidades que las rodeaban y de la Iglesia. Las Universidades en que estos elementos de individualismo no emergieron, permanecieron simplemente como ramas de las burocracias religiosas, y terminaron disolviéndose. La reforma protestante, y posteriormente la revolución industrial y la revolución burguesa, fortalecieron el compromiso individualista en las universidades europeas tradicionales, conduciendo a diferentes ajustes entre las autoridades religiosas, políticas y académicas. España y Portugal, sin embargo, quedaron al margen de estas tres revoluciones, lo que explica por qué sus universidades no siguieron el mismo camino.

Las universidades napoleónicas emergieron a comienzos del siglo XIX, junto con los estados modernos, los que siguieron, en Francia, a un período de intensa movilización revolucionaria, centrada en el ciudadano como sujeto individualizado de la vida política, de la economía, y de la razón misma. Las universidades

términos funcionales, coordinadas por una autoridad central. En las sociedades corporatistas las corporaciones, en tanto grupos de status bien definidos, toman precedencia sobre el ciudadano individual. Desde sus orígenes, las universidades occidentales han retenido algunos rasgos de esta naturaleza corporatista. El término es ahora usado de manera habitual en muchos países latinoamericanos para describir la defensa atrincherada de intereses creados por los grupos profesionales y sectoriales. Para una visión general, véase James A. Malloy, *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1977.

alemanas se desarrollaron al mismo tiempo, pero al interior de una tradición protestante, que ponía un fuerte acento en el logro individual, y dentro de la comunidad políticamente fragmentada de los estados germanoparlantes. Inglaterra es probablemente el país donde el individualismo fue más acentuado en el ethos académico, como otra manifestación de su liberalismo económico y político.

De los tres principales modelos europeos, el francés fue el que se copió en América Latina, así como en muchos otros países que aspiraban a los valores de la modernización y la racionalidad. Lo que generalmente faltaba en estas adaptaciones, eran los valores del racionalismo individual y de la ciudadanía, que eran tan centrales en la Revolución Francesa, y que operaron como contrapeso a las limitaciones de la restauración napoleónica.

La jerarquía y el individualismo competitivo se mantuvieron unidos gracias al aislamiento relativo de las universidades con relación al resto de la sociedad, que las llevó a desarrollar barreras protectoras, y un sentimiento de identidad y protección contra interferencias y presiones externas. En América Latina, primero entre los estudiantes, y después entre los profesores y administrativos, nuevas formas de solidaridad igualitaria llegaron a prevalecer, orientándose hacia el control del poder financiero, político e institucional dentro de las universidades, y desplazando, junto con las viejas culturas jerárquicas individualistas, muchos de sus contenidos intelectuales, pedagógicos y éticos.

Esta breve digresión en teoría cultural sugiere que el modelo tradicional de universidades europeas se encuentra con fuertes barreras culturales en su adaptación al mundo contemporáneo, tanto en América Latina como en todas partes, y señala las profundas diferencias de perspectiva que existen entre aquellos que intentan continuar hoy con reformas de la universidad. Ni las

presiones para asemejar más las universidades a las empresas, en un extremo, o para hacerlas más democráticas e igualitarias, por otro, probablemente conseguirán que las universidades puedan producir y transmitir conocimiento con la misma competencia con que las mejores entre ellas lo hicieron en el pasado. Puesto que el pasado no va a retornar, la solución adoptada por muchos países ha sido aceptar que el término "universidad" es demasiado amplio para abarcar cosas tan diferentes, y se han movido en la dirección de desarrollar sistemas altamente diferenciados, donde se pueda preservar y fortalecer las instituciones y grupos tradicionales, mientras se abre el espacio para nuevas variedades de educación superior: de masas, técnica, especializada, vocacional, permanente, etc.

4. Políticas y Gobierno

Los problemas actuales de las políticas de educación superior pueden ser resumidos en dos: por un lado, dada su actual tamaño y composición, cómo puede seguir siendo financiada la educación superior, en un contexto de recursos públicos cada vez más escasos, unido a fuertes presiones por mayores gastos e incremento de los costos; por el otro, cómo asegurar su calidad, cualquiera sea el significado de este término; y cómo podría orientarse para cumplir con los roles que se espera que desempeñe para asistir a las necesidades económicas, sociales, y culturales de cada país. Hay también otras preguntas que deben ser formuladas en este proceso: cómo distribuir los beneficios de la educación superior más equitativamente, cómo corregir los desequilibrios regionales, cómo hacer que el uso de los recursos públicos sea más eficiente. Estos no son sólo problemas "técnicos", para ser manejados por

una administración más o menos competente. Ellos implican diferencias profundas en valores y percepciones, y la manera en que son manejados afectará a los diferentes grupos sociales, pudiendo tener costosas implicancias políticas. Para tratar con estos problemas, una multiplicidad de grupos de intereses, ámbitos de negociación, y agencias regulatorias, se fueron desarrollando en todos los países —sindicatos de profesores, consejos de rectores, foros educacionales, consejos de educación a diferentes niveles, agencias donantes de grants, departamentos ministeriales. La mayoría de las disputas sobre políticas de educación superior en la región no son realmente sobre alternativas de política, sino acerca del problema preliminar de quién está habilitado para hacer qué. Estas disputas tienen el efecto de apropiarse de algunas decisiones, y de obstruir el desarrollo de competencias empresariales y habilidades administrativas en agencias sometidas a constantes negociaciones y disputas políticas.

Aparte de los problemas de formulación de políticas a nivel nacional, las instituciones mismas son generalmente incapaces de organizarse para desarrollar sus propias metas. El sistema de administraciones centrales fuertes, fue una tendencia en todas las universidades que trataron de escapar de la dominación de las escuelas tradicionales y tratar de una manera positiva con los nuevos actores. Idealmente, las administraciones modernizantes deben evolucionar desde la confianza en las escuelas profesionales a la confianza en las comunidades académicas, que son el soporte principal de las universidades modernas de investigación, y responsables de la "base pesada", que debería ser, según la expresión de Burton Clark, la característica principal de las organizaciones académicas. El problema de las universidades latinoamericanas, sin embargo, es la debilidad de sus comunidades académicas nacionales, y la fortaleza de otros sectores. En la

medida que las administraciones se liberaron de las oligarquías profesionales, a menudo cayeron presa de los estudiantes, profesores y sindicatos de trabajadores. Hoy día, en muchas universidades latinoamericanas, las autoridades administrativas son elegidas por estos grupos, algunas veces por medio del método un-hombre-un-voto, convirtiendo los puestos administrativos en posiciones políticas.

Este predicamento se hace más complejo debido a tradiciones enraizadas de gobierno colectivo. El Movimiento de Reforma de Córdoba de 1918 estableció el principio de gobierno tripartito —estudiantes, profesores, alumnos— que en muchas instituciones reemplazan las corporaciones profesionales tradicionales, y han sido recientemente reemplazados, otra vez, por asambleas de profesores, estudiantes y trabajadores. El problema con estos cuerpos colectivos no es tanto su composición, sino que van mucho más allá de lo que uno esperaría de cuerpos legislativos. Ellos controlan las actas de administración en sus más mínimos detalles, y a menudo a todos los niveles: departamentos, cursos, institutos, escuelas, universidades. Los administradores universitarios no sólo tienen que hacer política para ser designados, sino que también tienen que hacer política para tener sus actas aprobadas e implementadas diariamente, haciéndolo todo lento y complicado.

El gobierno en las instituciones privadas se va a menudo al otro extremo. Los administradores centrales son designados por los dueños (o en las universidades católicas, por la Iglesia), y generalmente carecen de cuerpos colectivos para atemperar y compensar la pesadez que prevalece en la cima. Algunas veces esto es una bendición, dándole a las instituciones mucha más libertad para innovar y responder a las condiciones cambiantes y a la demanda del mercado educacional. Pero, en muchos países,

como es el caso de Brasil y Colombia, las instituciones privadas son orientadas a los segmentos sociales más pobres y menos exigentes, y su libertad de acción conduce generalmente a tener sólo productos mediocres para ofrecer.

No es extraño que el gobierno en las instituciones académicas latinoamericanas se ve a menudo paralizado, o incapaz de formular políticas que van contra un actor u otro. Pero la misma existencia de una pluralidad de intereses y grupos abre un espacio para el liderazgo institucional. En algunos lugares más que en otros, es posible encontrar investigadores descontentos con sus condiciones de trabajo, estudiantes presionando por una mejor educación, profesionales preocupados con sus estándares, y fuentes externas dispuestas a apoyar nuevos proyectos e iniciativas. El arte de gobernar en las universidades latinoamericanas, como en cualquier institución, es en gran medida el arte de encontrar y mantener buenos aliados. Es también el arte de la asociación. El funcionamiento de redes en las universidades es un fenómeno nuevo y creciente en todas partes, desde los consejos nacionales de rectores a iniciativas continentales como la Organización Interamericana de Universidades. Las redes se mueven despacio, pero pueden dar impulso a iniciativas locales, y volverse importantes canales de información y apoyo mutuo.

5. Financiamiento

En el sector público los problemas de financiamiento tienden a sobrepasar a todos los demás. Los ministros de educación pueden distribuir el dinero a las universidades en tiempos de abundancia, pero difícilmente pueden pedirles recortar sus costos en tiempos de escasez. Los salarios de los profesores y los administrativos

generalmente son negociados directamente con los sindicatos, y las universidades generalmente no están libres para establecer sus propios presupuestos y escalas de pago. Las grandes inversiones representan decisiones excepcionales, que a veces realizan las autoridades centrales con el apoyo de las agencias internacionales. Este patrón deja a la mayoría de los presupuestos universitarios fuera del control de su administración, que sólo puede tratar con gastos corrientes menores.

Este patrón tradicional de rigidez puede ser evitado de muchas maneras, y las autoridades brasileñas tienen una larga experiencia en ello. Es posible diversificar las fuentes de ingreso; el dinero para investigación puede obtenerse de las agencias y a través de contratos de investigación; los bienes raíces de las universidades pueden venderse o arrendarse, y los ingresos invertirse en los mercados financieros; no se puede cobrar matrícula por cursos regulares en la mayoría de las universidades públicas, pero sí por servicios de extensión. Se pueden hacer diferentes arreglos para recibir y manejar este dinero. Corporaciones privadas, sin fines de lucro han sido creadas por las universidades con el objeto de realizar contratos, recibir e invertir dinero, contratar personal y pagar salarios adicionales a los profesores. Arreglos de este tipo pueden llevar a prácticas cuestionables si no son debidamente controladas, pero también pueden proveer espacio a la iniciativas y la creatividad, la que tendería a ser sofocada por los procedimientos convencionales.

La flexibilidad financiera y administrativa en la universidades también puede ser introducida por medio de formas más convencionales. Las tres universidades públicas del estado de Sao Paulo en Brasil, trabajan ahora con un porcentaje fijo de los ingresos del Estado por concepto de impuestos, y tienen una gran flexibilidad y autonomía para decidir su uso. La Universidad de

São Paulo ha dado también autonomía a sus unidades y centros de investigación para manejar sus propios presupuestos e ingresos con independencia, manteniendo un control sólo respecto de los principios generales de una contabilidad adecuada. El ejemplo de São Paulo sugiere que la rigidez en la administración de recursos en muchas universidades públicas de Brasil —y probablemente también en otras partes— es a menudo una cuestión de conservadurismo burocrático y administrativo, así como falta de imaginación, más que de limitaciones legales.

Hay una larga tradición en América Latina contra la entrega de dineros públicos a instituciones privadas, y esto fue incluso prohibido en la constitución brasileña de 1988. Hay resquicios, sin embargo, y existe un gran sistema de crédito universitario otorgado por las corporaciones públicas, que financian matrículas a estudiantes del sector privado que constituyen un subsidio significativo, dadas las bajas tasas de interés y la alta cantidad de moras.

El cobro de matrículas en la mayoría de las universidades públicas en América Latina es tabú. En Chile, sin embargo, una vez que este tabú se rompió, ya no se pensó en retroceder a la educación libre para todos. En Brasil, la selectividad de las universidades públicas hace del cobro de matrícula una cuestión de justicia social. Sin embargo, no hay esperanza de que las universidades latinoamericanas sean autosuficientes. Existe un límite en lo que se puede cobrar de matrícula; no hay dinero filantrópico que pueda compensar por la falta de subsidios públicos, y no hay ejemplos en el mundo de los sistemas universitarios que pueda funcionar sólo con el aporte de los estudiantes, o con ingresos provenientes de sus servicios y actividades de investigación.

6. Reforma Comprehensiva

Fue típico de algunos regímenes militares en América Latina intentar cambios profundos en los sistemas de educación superior de sus países, muchas veces impulsados por motivaciones políticas de corto alcance. Casi siempre fallaron en el intento de lograr sus metas principales, pero algunas veces introdujeron cambios que probaron ser significativos y de largo alcance. Otras reformas fueron introducidas por los gobiernos civiles, sea como una reacción contra intervenciones militares previas, como en el caso de Argentina, o por su propia percepción de las necesidades de cambio.

Para tomar unos pocos ejemplos, Brasil cambió su legislación de educación superior en 1968, terminando con el sistema tradicional de cátedras y abriendo el camino para la educación de postgrado, el fortalecimiento de los departamentos académicos y la creación de institutos de investigación. Colombia siguió una línea similar. Chile introdujo un proyecto muy ambicioso para regular la educación superior a través de mecanismos de mercado y diferenciación institucional en 1981.

En Argentina, los militares estimularon la creación de nuevas universidades en las provincias, la expansión de la educación terciaria no universitaria y los comienzos de un sector privado. La autonomía universitaria retornó con el gobierno civil en 1984, y las universidades iniciaron un período de "normalización" con la meta de retornar al marco institucional de 1966, que incluía una política de admisión abierta. México comenzó a diferenciarse después de 1968, tanto a través de las instituciones de provincia como por medio de un sector privado creciente.

El repertorio de medidas de reforma que se intentaron en los últimos años no es muy grande. Es útil pensar en ellos en términos

de la tipología propuesta por Burton Clark para los tres polos principales de coordinación y control en los sistemas de educación superior: el Estado, las oligarquías académicas y el mercado. Uno podría pensar en los cambios de los últimos años como intentos de desplazar el peso de la autoridad entre estos polos, y es posible evaluar las políticas y sus resultados en términos de estos intentos.

Hemos visto como las instituciones de educación superior de América Latina han sido desde el comienzo organizadas por el Estado, de acuerdo a la tradición napoleónica, y su historia hasta las últimas décadas ha sido una lucha constante con las oligarquías internas por el control político. Lo que el "Estado" significa, ha cambiado en el tiempo y el espacio. Puede significar el Ministerio de Educación, el Departamento del Tesoro, la Administración Pública, los militares, o incluso el Congreso, mientras se elaboraba la legislación y se aprueba el presupuesto nacional. El problema con el control del Estado es su incapacidad para "afinar" sus políticas. Los gobiernos pueden hacer leyes, mandar tropas y recortar presupuestos, pero no pueden hacer que las instituciones se organicen en torno a capacidades y al compromiso personal de funcionar adecuadamente bajo una disciplina vertical.

El término "oligarquía" no necesita tener un significado derogatorio. Las buenas universidades siempre han sido gobernadas desde el interior, y no es por casualidad que el tema de la autonomía académica y administrativa atrae tanta atención en este campo. De qué oligarquías académicas estamos hablando, sin embargo, puede hacer una gran diferencia. En el pasado, las instituciones latinoamericanas de educación superior eran gobernadas por los "catedráticos", muy a menudo hombres notables en las profesiones liberales. Ellos controlaban no sólo sus cátedras, sino también los senados académicos de sus instituciones. Ahora hay científicos organizados alrededor de sus sociedades,

profesores sindicalizados, profesionales liberales asociados en las escuelas de medicina, derecho e ingeniería; congregaciones religiosas gobernando las universidades católicas; camarillas de empresarios educacionales en el sector privado no religioso, e incluso algunos remanentes del viejo movimiento estudiantil. La "autonomía universitaria" puede significar cualquier combinación de estos grupos —en los últimos años en Brasil ha significado la elección de autoridades académicas por el voto paritario de profesores, estudiantes y administrativos (un tercio cada uno), y es difícil imaginar qué clase de política puede surgir de este arreglo.

Las ineficiencias del Estado y el estancamiento de la oligarquía académica, han llevado a la búsqueda de una tercera alternativa de coordinación, el mercado, con su lógica apremiante en cuanto a reducción de costos. Sin embargo, no es probable que las instituciones educacionales dirigidas por el mercado se embarquen en proyectos de largo plazo, de calidad y relevancia social. No hay ejemplos de países con instituciones de educación superior de buena calidad basadas solamente o predominantemente en la dominación del mercado, y es difícil imaginar que pudieran existir. La "competencia de mercado" puede significar diferentes cosas en educación superior, desde la competencia por las matrículas a la competencia por la excelencia académica. Las universidades de investigación de prestigio en Estados Unidos, con sus disputas por donaciones de dinero filantrópico y profesores talentosos, están en un extremo; hay una multitud de instituciones trabajando en el otro extremo, sin embargo, vendiendo educación de baja calidad a precios baratos, y no hay mecanismos que vinculen un extremo con el otro.

7. Conclusiones

Esta mirada general del contexto y las principales alternativas de política para la educación superior de América Latina nos puede dar algunas claves acerca de por qué las políticas se equivocan tan frecuentemente. Una política puede fracasar porque trata de desplazar la coordinación y el control de los sistemas de educación superior a uno de los tres polos de coordinación, con exclusión de los otros; o debido a que favorezcan el sector "equivocado" dentro de cada polo (digamos, el militar, las asociaciones profesionales más tradicionales, o el mercado de matrículas para la educación de baja calidad). Incluso si está bien escogido, ninguno de estos polos, aislados, puede llevar a cabo una agenda coherente de reforma educacional, debido a la oposición de los otros.

Esta conclusión no es muy sorprendente, pero puede ser importante. Los estudios "policy oriented", dan generalmente por sentado la existencia de un agente libre —generalmente "el gobierno"— que puede actuar como le parezca adecuado, dados solamente los límites de su presupuesto. Las políticas gubernamentales son normalmente el resultado de fuerzas diferentes y en conflicto, y comprender el juego del poder suele ser más importante que la identificación y la evaluación de políticas alternativas.

Los sistemas de educación superior requieren la presencia de equilibrios entre el gobierno, las oligarquías y los mercados para funcionar adecuadamente. En el largo plazo, los mercados pueden establecer una competencia saludable y patrones de costo-efectividad e identificar la demanda; los gobiernos pueden establecer metas de largo plazo, apoyar y definir el poder relativo de oligarquías y grupos de interés; y estos grupos, bajo condiciones

apropiadas, son los únicos que realmente pueden saber lo que son y pueden hacer las instituciones de educación superior. Las políticas que toman esto realmente en cuenta, pueden tener una oportunidad de tener éxito.